

0-793247

На правах рукописи

КИРИНЮК Андрей Андреевич

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЧАЛЬНОГО  
И СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Саратов - 2009

26 03 09- 58/01-364

Работа выполнена на кафедре финансов Саратовского государственного социально-экономического университета.

Научный руководитель - д-р экон. наук, профессор  
Барулин Сергей Владимирович

Официальные оппоненты - д-р экон. наук, профессор  
Веретенникова Ольга Борисовна  
- канд. экон. наук, доцент  
Свищева Виктория Александровна

Ведущая организация - Воронежский государственный университет.

Защита состоится 22 апреля 2009 года в 13<sup>00</sup> час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу:

410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан 22 марта 2009 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000665291

Ученый секретарь диссертационного  
совета, д-р экон. наук, профессор

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'С.М. Ботомолов'.

С.М. Ботомолов



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена недостаточной методологической разработанностью и практической значимостью вопросов, связанных с формированием и совершенствованием государственной финансовой политики в сфере начального и среднего профессионального образования в России, в частности, с финансовым обеспечением исследуемой сферы на современном этапе ее реформирования и развития.

Современная российская экономика испытывает острый дефицит кадров рабочих специальностей и среднего технического персонала, что является серьезным сдерживающим фактором в ее поступательном развитии. В структуре профессионального образования сложился перекос в сторону высшего образования. Происходит процесс катастрофического старения квалифицированных рабочих, который грозит перерасти в необратимый, если не принять срочных эффективных мер по ускоренному развитию системы начального и среднего профессионального образования и, прежде всего, мер по созданию эффективной и результативной системы финансового обеспечения функционирования и развития данного сегмента профессионального образования. В ходе модернизации образования начальное и среднее профессиональное образование должно стать приоритетным, а государство должно последовательно наращивать его финансовую поддержку и создать необходимые условия для заинтересованности работодателей в инвестировании и повышении престижа такого образования для населения.

В соответствии с Законом РФ "Об образовании" бюджетные учреждения начального и среднего профессионального образования распоряжаются закрепленным за ними имуществом, ведут предпринимательскую и иную финансово-хозяйственную деятельность, имеют самостоятельный баланс и счета в банках, формируют и используют небюджетные доходы, предоставляя платные образовательные и другие услуги, отвечают по своим обязательствам при субсидиарной ответственности учредителей (государства или муниципальных образований). В дополнение к бюджетным учреждениям в сфере начального и среднего профессионального образования начинают создаваться автономные образовательные учреждения, организация финансов которых находится пока еще на экспериментальной стадии, и эта проблема также является первоочередной.

Выполнение задач начального и среднего профессионального образования в области социально-экономического развития и подготовки квалифицированных кадров в полной мере зависит от создания эффективного механизма хозяйствования и финансирования в образовательных учреждениях, от формирования рационального режима распоряжения государственным имуществом, находящимся в их оперативном управлении, от полноты привлечения средств из небюджетных источников в отрасли профессионального образования. Финансирование профессионального образования нередко называют социальными инвестициями или ин-

вестициями в человеческий фактор (капитал), что еще более актуализирует тему исследования для российской экономики.

Указанные и другие проблемы не в последнюю очередь обусловлены отсутствием соответствующих научных разработок, что и предопределило теоретическую и практическую необходимость проведения настоящего научного исследования.

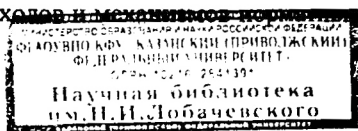
**Степень разработанности темы диссертационного исследования.** Формирование и развитие концепции человеческого капитала, являющейся основой теории финансирования социальных инвестиций в образование, происходила в эпоху эволюции классической экономической мысли, представители которой обосновали необходимость и эффективность вложений в человеческий капитал с точки зрения экономического роста. Эти идеи были изложены в трудах Т. Шульца, У. Боуэна, М. Блауга, Б. Селигмена, И. Бэн-Порэта, Э. Тофлера, Р. Шмалензи, Г. Беккера, Дж. Кендрика, Б. Кикера, Р. Лэйарда, Г. Махлупа, Ф. Уэлч и др. Данные исследователи рассматривали человеческий капитал как приобретенные в процессе образования знания и навыки, которые могут использоваться в течение определенного периода времени в целях производства товаров и услуг.

В отечественной литературе финансовые вопросы функционирования образования рассматриваются во взаимосвязи с качественными характеристиками рабочей силы, с формированием способности человека к трудовой деятельности. Представителями данного подхода явились: В. Басов, В. Гойло, А. Дайновский, А. Добрынин, С. Дятлов, Р. Капелюшников, В. Корчагин, В. Ключков, В. Марцинкевич, Е. Цыренова и др. Различным аспектам финансирования расходов на образование, формирования их источников, анализа финансовых потоков в системе образования посвящены работы: А. Балашова, И. Боженка, Ю. Васина, А. Вифлиемского, В. Журавлева, И. Ишиной, И. Майбурова, Е. Маркиной, Д. Нестеровой, Е. Нидзий, Н. Романенко, А. Савицкой, В. Самойлова, Т. Ткаченко, А. Фурсенко, Л. Шаховской, Г. Шаховой, В. Шишкина и др.

Однако проведенный анализ литературы в области финансирования профессионального образования показал, что в настоящее время практически отсутствуют разработки научных основ финансового обеспечения начального и среднего профессионального образования в современной России, комплексно охватывающие теорию финансов, методологию и механизмы формирования и использования всех бюджетных и небюджетных источников данной сферы образования. Требуют своего развития и адаптации к начальному и среднему профессиональному образованию вопросы результативности расходования средств, банковского кредитования, государственно-частного партнерства и др.

Таким образом, недостаточная степень разработанности проблемы, ее многоаспектность и актуальность для экономики России обусловили выбор темы диссертации, постановку ее цели и задач.

**Целью диссертационного исследования** является разработка научно обоснованной комплексной системы финансового обеспечения функционирования и развития начального и среднего профессионального образования, в том числе, путем разработки методологических подходов и механизмов формирования



подушевого бюджетного финансирования и привлечения частных инвестиций, способных обеспечить экономику России квалифицированной рабочей силой и средним техническим персоналом.

В рамках указанной цели в диссертации поставлены следующие **основные задачи исследования**:

- рассмотреть специфику образовательной услуги как объекта финансирования начального и среднего профессионального образования;
- выделить субъектный состав финансовых отношений в исследуемой сфере, определить их функции, специфику и виды финансовых отношений;
- исследовать особенности формирования и использования финансовых ресурсов в сфере начального и среднего профессионального образования в России, их состав и структуру, выявить проблемы и определить направления их решения;
- обобщить и проанализировать зарубежный опыт финансового обеспечения и финансирования профессионально-технического образования, определить возможности его адаптации к российским условиям;
- дать характеристику основ финансового обеспечения учреждений начального и среднего профессионального образования на современном этапе его реформирования и развития;
- определить подходы и разработать механизм планирования бюджетного финансирования начального и среднего профессионального образования с использованием нормативно-подушевого метода;
- разработать альтернативную действующей в России систему финансирования начального и среднего профессионального образования;
- обобщить, систематизировать и адаптировать формы государственно-частного партнерства к системе начального и среднего профессионального образования как эффективного механизма привлечения инвестиций в эту сферу.

**Предметом исследования** являются денежные отношения, возникающие в процессе финансового обеспечения начального и среднего профессионального образования.

**Объектом исследования** являются финансовые ресурсы сферы начального и среднего профессионального образования в целом и образовательных учреждений, предоставляющих соответствующие образовательные услуги.

**Методологической основой исследования** выступили системный и диалектический методы познания, раскрывающие возможности изучения экономических явлений в их развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности. При исследовании формирования и использования финансовых ресурсов в процессе финансового обеспечения сферы начального и среднего профессионального образования использовались также общенаучные методы, как методы научной абстракции, моделирования, анализа и синтеза, группировки и сравнения.

**Теоретическую базу исследования** составили труды отечественных и зарубежных экономистов в области теории общественных благ, теории финансов и методологии ценообразования, бюджетного и небюджетного финансирования, а также современные научные разработки и концепции отечественных и зарубеж-

ных специалистов, исследующих проблемы финансирования профессионального образования.

**Информационной базой работы** послужили законодательные акты и нормативные документы государственных органов власти Российской Федерации, данные Федеральной службы государственной статистики РФ, материалы Министерства образования и науки РФ, Министерства финансов РФ и Министерства здравоохранения и социального развития, технико-экономические и финансовые показатели деятельности учреждений начального и среднего профессионального образования, данные, опубликованные в отечественных и зарубежных монографиях, периодических изданиях, сети Интернет.

**Наиболее важные научные результаты** диссертационного исследования заключаются в следующем:

- уточнено содержание образовательных услуг как социального персонифицированного (направленного на конкретного учащегося) общественного блага, обосновано влияние названной специфики этих услуг на особенности финансового обеспечения образования, в том числе, начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО);

- дополнены и определены состав, полномочия, функции и задачи субъектов финансовых отношений, возникающих в процессе предоставления образовательных услуг НПО и СПО: уполномоченные органы исполнительной власти в области образования; учреждения по подготовке преподавательских кадров; образовательные организации, осуществляющие подготовку и переподготовку кадров рабочих специальностей и работников среднего технического персонала; общественные организации и координационные советы, осуществляющие общественный контроль; учащиеся и их представители; работодатели, имеющие в своей структуре и финансирующие собственные учебные комбинаты; юридические и физические лица, осуществляющие финансовую поддержку образовательных учреждений на добровольных началах;

- раскрыто содержание финансов профессионального образования как системы денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования финансовых ресурсов и доходов образовательных учреждений и организаций с целью финансового обеспечения производства и предоставления образовательных услуг для удовлетворения потребностей экономики в квалифицированных специалистах и иной разрешенной законодательством деятельности; определены особенности формирования и использования финансовых ресурсов и доходов сферы НПО и СПО, даны их развернутая классификация и характеристика (с акцентом на особенности бюджетного финансирования);

- дана сравнительная характеристика (с выделением достоинств и недостатков) основных подходов, а также сметного и нормативного методов финансирования и планирования бюджетных расходов в соответствии с Законом РФ "Об образовании" и Бюджетным кодексом РФ;

- предложен комплекс регулирующих мер косвенного финансирования НПО и СПО: предоставление образовательным учреждениям налоговых и коммунальных льгот на основе на договоров с региональными органами управления; пре-

доставление налоговых льгот инвесторам, вкладывающим средства в образование; предоставление льгот учащимся (на проезд в городском и пригородном транспорте, на питание, на проживание в общежитии); вложение бюджетных средств в инновационные проекты по развитию образовательных учреждений;

- на основе анализа зарубежного опыта финансового обеспечения профессионально-технического образования предложено использовать в российской практике такие механизмы, как: диверсификация источников, форм и методов финансирования; участие федеральных органов власти в реализации единой по стране политики оплаты труда в профессиональном образовании; перераспределение ответственности по государственному финансированию бюджетных образовательных учреждений НПО и СПО в сторону снижения доли региональных бюджетов (до 30-35%) и повышения доли федерального бюджета (до 65-70%); развитие форм и методов небюджетного финансирования образовательных организаций и участия работодателей в финансировании профессионального образования, в том числе через механизм социального налогообложения работодателей;

- дана комплексная характеристика моделей бюджетного обеспечения деятельности профессионального образовательного учреждения, в том числе НПО и СПО (нормативная модель, ориентированная на финансирование содержания учебных заведений; модель, основанная на финансово-хозяйственной самостоятельности бюджетного или автономного учреждения; модель распределения финансовых ресурсов по результатам), определены достоинства, недостатки и условия их применения; предложены направления развития системы финансового обеспечения НПО и СПО (переход на нормативное подушное и программно-целевое финансирование, создание специальных целевых фондов, внедрение механизмов государственно-частного партнерства и др.);

- адаптированы, уточнены и формализованы применительно к НПО и СПО методологические подходы и методика планирования бюджетного финансирования с использованием нормативно-подушного метода, в том числе: подходы к расчету долговременных нормативов бюджетного финансирования на 1 учащегося; состав затрат, учитываемых при расчете нормативов, методика расчета нормативной потребности в финансовых ресурсах, учитывающая покрытие текущих расходов образовательных учреждений; результирующие показатели деятельности учреждений НПО и СПО (количественные и качественные показатели, характеризующие состояние и динамику численности учащихся и преподавателей, общих доходов и небюджетных доходов учреждений, оплаты труда их работников, имущества, качества образования и эффективности хозяйствования);

- разработаны основы и предложены механизмы формирования альтернативных бюджетным источников финансирования НПО и СПО, в том числе: финансирование на возмездной основе путем выпуска облигаций и сертификатов государственных образовательных займов (рекомендована организационная структура их эмиссии); механизм образовательного кредитования учащихся (их представителей); способы увеличения доходов образовательных учреждений от оказания образовательных и иных услуг, а также меры по использованию этих доходов на

оплату труда и материальное стимулирование в зависимости от результатов деятельности работников и учреждения;

- разработана авторская модель системы финансового обеспечения функционирования и развития НПО и СПО (их бюджетных и автономных учреждений), включающая традиционные и предлагаемые новые финансовые и информационные потоки, договорные и иные взаимосвязи элементов названной системы, особенностями которой являются: комплексность, разнообразие и диверсификация источников финансирования (бюджетных и небюджетных); аккумуляция большей части этих источников в специально создаваемых Федеральном и региональных фондах развития НПО и СПО (ФирФРПО); участие самих образовательных учреждений в формировании ФирФРПО через механизм целевого рефинансирования налогов, уплачиваемых этими учреждениями; включение в систему финансового обеспечения таких новых элементов, как государственно-частное партнерство, льготное образовательное кредитование обучающихся (их представителей) и учебных заведений;

- сведена в единый комплекс, дополнена и уточнена система показателей результативности и эффективности деятельности учреждений начального и среднего профессионального образования, которую предлагается положить в основу их бюджетного финансирования, ориентированного на результат;

- разработана система государственно-частного партнерства в сфере начального и среднего профессионального образования с целью привлечения инвестиций в форме эндаумента (образовательного кредитования), соучредительства, создания благотворительных фондов и концессий; определены достоинства, недостатки, условия и возможности использования названных форм партнерства в современной России.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.** Теоретическая значимость научных результатов заключается в том, что основные положения и выводы диссертации развивают теоретико-методологическую базу финансов и финансового обеспечения НПО и СПО, адаптируют общие положения теории финансов к специфике исследуемой сферы профессионального образования. Теоретические результаты исследования легли в основу авторских прикладных разработок и могут быть использованы при преподавании и изучении специальных финансовых дисциплин.

Практическая значимость результатов исследования заключается в разработке конкретных механизмов, методик и рекомендаций, направленных на создание эффективной системы финансового обеспечения НПО и СПО, включая методики планирования бюджетного финансирования образовательных учреждений и расчета нормативной потребности в финансовых ресурсах исследуемого сектора образования, меры налоговой поддержки, механизмы государственно-частного партнерства и модель системы финансового обеспечения НПО и СПО. Предложенные в диссертации практические разработки могут быть использованы федеральными и региональными органами управления НПО и СПО и их учебными заведениями в своей деятельности по финансовому обеспечению сферы началь-

ного и среднего профессионального образования и при разработке целевых программ его развития.

**Апробация диссертационного исследования.** Основные результаты исследования были доложены автором на научно-практических конференциях в 2007 и 2008 годах в Саратовском государственном социально-экономическом университете.

Практические рекомендации автора используются в Министерстве образования Саратовской области при разработке программ развития НПО и СПО на территории области, что подтверждено справкой о внедрении. Основные теоретические положения диссертационной работы используются в качестве учебно-методического материала по дисциплинам "Финансы", "Государственные и муниципальные финансы", "Финансы некоммерческих организаций" в Саратовском государственном социально-экономическом университете, что также подтверждено справкой о внедрении в учебный процесс.

По теме диссертации опубликовано 5 научных труда общим объемом 4,2 п.л., из них 2 статьи объемом 1,0 п.л. в изданиях, рекомендованных ВАК.

**Структура и объем работы.** Работа имеет следующую структуру, определенную логикой исследования и совокупностью решаемых в нем задач:

Глава 1. Теоретический анализ финансовых отношений в сфере начального и среднего профессионального образования

1.1. Образовательная услуга как объект финансирования начального и среднего профессионального образования

1.2. Субъекты финансовых отношений в системе начального и среднего профессионального образования

1.3. Формирование и использование финансовых ресурсов в сфере начального и среднего профессионального образования

1.4. Зарубежный опыт финансового обеспечения и финансирования профессионально-технического образования

Глава 2. Система финансового обеспечения подготовки кадров рабочих специальностей и среднего технического персонала

2.1. Основы финансового обеспечения учреждений начального и среднего профессионального образования

2.2. Планирование бюджетного финансирования начального и среднего профессионального образования с использованием нормативно-подушевого метода

Глава 3. Развитие системы финансового обеспечения профессионально-технического образования

3.1. Альтернативные источники и механизмы финансирования начального и среднего профессионального образования

3.2. Государственно-частное партнерство в системе начального и среднего профессионального образования как эффективный механизм привлечения инвестиций

Список использованной литературы содержит 132 источника. В работе представлены 2 приложения, 16 таблиц и 13 рисунков. Объем диссертации составляет 183 страницы.

## **ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

Результаты диссертационного исследования представлены в трех группах взаимосвязанных между собой научно-практических проблем.

**Первая группа проблем** посвящена теоретическому анализу финансовых отношений в сфере начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО), включая объектно-субъектный и ресурсный анализ этих отношений, а также оценку зарубежного опыта финансового обеспечения профессионально-технического образования.

Исследование начинается с характеристики особенностей отрасли образования, основной целью которого является производство и предоставление образовательных услуг, а также с рассмотрения процесса предоставления образовательных услуг, в ходе которого возникают финансовые отношения. При этом образовательные услуги исследуются во взаимосвязи с теорией общественных благ. Основным результатом данной части исследования является уточнение содержания образовательных услуг как социального, направленного на конкретного учащегося (персонифицированного), общественного блага и обоснование влияния названной специфики этих услуг на особенности финансового обеспечения образования, в том числе, начального и среднего специального профессионального образования.

Источники финансирования профессионального образования должны быть поставлены в зависимость от лиц, заинтересованных в образовательных услугах (применительно к НПО и СПО - государства, обучающихся и работодателей), то есть в финансировании НПО и СПО в равной мере должны быть задействованы бюджетные средства, средства учащихся (их представителей) в виде платы за обучение, средства потенциальных и реальных работодателей, доходы самих учебных заведений от оказания иных (кроме образовательных) услуг, оказываемых на платной основе. Отсюда, закономерно деление источников и механизмов финансирования на бюджетные и небюджетные. Эти выводы имеют особую значимость для системы НПО и СПО, где в отличие от высшего образования небюджетная составляющая механизма финансового обеспечения находится в зачаточном состоянии, несмотря на первостепенную потребность для экономики современной России в квалифицированных кадрах рабочих специальностей и среднего технического персонала (передача финансирования учреждений НПО до 2005 г. на местный уровень практически привела к развалу этого сегмента профессионального образования).

Финансовые отношения в процессе предоставления образовательных услуг НПО и СПО возникают между различными субъектами экономики и рынка этих услуг. Традиционно они ограничиваются образовательными учреждениями и уполномоченными органами исполнительной власти в области образования (как вышестоящими организациями и распорядителями бюджетных средств). Такой подход не удовлетворяет концепции ускоренного развития НПО и СПО, провозглашенной руководством Российской Федерации. Поэтому в работе определен



расширенный состав субъектов финансовых отношений в НПО и СПО, в который включены: уполномоченные органы управления образованием (главные распорядители и распорядители бюджетных средств); учреждения по подготовке преподавательских кадров; образовательные организации, осуществляющие подготовку кадров рабочих специальностей и среднего технического персонала (получатели бюджетных и небюджетных средств); общественные организации и координационные советы, осуществляющие общественный контроль подготовки и распределения названных кадров; учащиеся (получатели профессиональных образовательных услуг) и их представители; работодатели, имеющие в своей структуре и финансирующие собственные учебно-производственные комбинаты; хозяйствующие субъекты и физические лица, осуществляющие финансовую поддержку бюджетных и автономных учреждений на добровольной основе.

Функционирование субъектов финансовых отношений в российских НПО и СПО сопряжено с определенными особенностями и проблемами, среди которых выделены следующие:

- передача с 2005 г. финансирования с федерального на местный и региональный уровень;
- несоответствие структуры подготовки специалистов реальным потребностям экономики;
- только крупные отечественные предприятия имеют финансовые возможности самостоятельно готовить для себя рабочую силу; нежелание работодателей оплачивать подготовку квалифицированных кадров государственными учебными заведениями при отсутствии действенной системы финансовых стимулов;
- население, обучающееся в учреждениях НПО и СПО, не располагает достаточными финансовыми ресурсами для инвестирования в образование (в ПТУ и техникумах в основном учатся дети из семей, относящихся к категории низкодходных);
- недостаточное финансирование расходов отделов занятости по переквалификации безработных;
- недостаточная и неэффективная связь образовательных учреждений в рынке труда, с потребителями рабочей силы (лишь одна треть учебных заведений строит сотрудничество с социальными партнерами на прочной договорной основе);
- неритмичность и неполнота финансирования из региональных бюджетов;
- низкий уровень и несовершенство оплаты труда преподавателей, а отсюда, дефицит педагогических кадров;
- старение учебно-материальной базы учебных заведений, недостаток средств для ее развития и финансирования капитальных вложений;
- нарушение самостоятельности и автономии образовательных учреждений.

Завершая исследование субъектного состава финансовых отношений в НПО и СПО, в работе проведена сравнительная характеристика особенностей финансово-хозяйственной деятельности государственных (бюджетных) и автономных образовательных учреждений.

Важным теоретическим результатом диссертационной работы является выявление особенностей и развернутая характеристика финансов и финансовых ресурсов профессионального образования, включая НПО и СПО. В диссертации раскрывается содержание финансов профессионального образования как системы денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования финансовых ресурсов и доходов образовательных учреждений и организаций с целью финансового обеспечения производства и предоставления образовательных услуг для удовлетворения потребностей экономики в квалифицированных специалистах и иной разрешенной законодательством деятельности.

Формирование и использование финансовых ресурсов сферы профессионального образования связано с рядом особенностей: 1) ярко выраженный социальный характер обеспечиваемых образовательных услуг; 2) непосредственная связь с воспроизводством рабочей силы, что сближает отрасль с производственной сферой; 3) комплексное сочетание государственных и частных источников формирования финансовых ресурсов. Финансовые ресурсы системы профессионального образования, включая учебные заведения НПО и СПО, разделены на следующие группы, различающиеся по экономическому содержанию: 1) капитал и резервы; 2) публичные финансовые ресурсы в виде средств бюджетов публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов; 3) средства, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (кроме выручки от оказания платных образовательных услуг), в том числе мобилизуемые на финансовом рынке; 4) средства учащихся, домашних хозяйств и организаций в виде платы за обучение; 5) добровольные благотворительные взносы и пожертвования юридических и физических лиц; 6) прочие внутривладельческие ресурсы. В работе дана развернутая характеристика названных привлеченных и собственных финансовых ресурсов образовательных организаций НПО и СПО, особенностей их формирования и использования.

В диссертации представлена также сравнительная характеристика, определены достоинства и недостатки основных подходов к финансированию, а также сметного и нормативного методов планирования и финансирования бюджетных расходов на профессиональное образование, предусмотренных или осуществляемых в соответствии с Законом РФ "Об образовании" и Бюджетным кодексом РФ. Сделанные при этом выводы, а также результаты проведенного анализа бюджетных потоков, состава и структуры бюджетного финансирования российских НПО и СПО в динамике и по сравнению с зарубежными странами легли в основу последующих практических рекомендаций и методик финансового обеспечения данного сектора профессионального образования.

В дополнение к прямому финансированию НПО и СПО предложен комплекс мер косвенного финансирования: предоставление налоговых и коммунальных льгот учебным заведениям на договорных условиях с региональными органами власти; предоставление налоговых льгот инвесторам, вкладывающим средства в развитие НПО и СПО, предприятиям, реализующим продукцию образовательным учреждениям, коммерческим банкам, кредитующим последние; финансовая поддержка обучаемых в виде повышения стипендий, предоставления права на

льготный проезд в городском и железнодорожном транспорте, обеспечения льготным питанием и проживанием в общежитии; концентрация на региональном уровне части средств для стимулирования целевого кредитования инвестиционных проектов и развития учебно-материальной базы образовательных учреждений и кредитования обучающихся (их представителей). Названные меры были конкретизированы и развиты в последующих разделах диссертационной работы.

Исследование в рамках первой группы проблем заканчивается рассмотрением и анализом зарубежного опыта финансового обеспечения профессионально-технического образования. По результатам проведенного анализа предложено использовать в российской практике такие механизмы и подходы, как: диверсификация источников, форм и методов финансирования; использование федеральных источников средств в проведении и реализации единой по стране политики оплаты труда в профессиональном образовании; перераспределение ответственности по государственному финансированию бюджетных образовательных учреждений НПО и СПО в сторону снижения доли региональных бюджетов (до 30-35%) и повышения доли федерального бюджета (до 65-70%); развитие методов небюджетного финансирования и форм участия работодателей в финансировании профессионального образования, в том числе, через механизм специального налогообложения работодателей, не участвующих в этих процессах.

**Вторая группа проблем** связана с исследованием основ финансового обеспечения учреждений НПО и СПО, системы планирования их бюджетного финансирования и ее развития.

Финансовое обеспечение учреждений НПО и СПО рассматривается как двухсторонний процесс, направленный на обеспечение источниками (реализацию функции образования финансовых ресурсов) и финансирование расходов (реализацию функции использования финансовых ресурсов) процесса предоставления образовательных услуг и иной разрешенной законодательством деятельности. В этой связи в работе дана комплексная сравнительная характеристика трех основных моделей бюджетного обеспечения деятельности учебных заведений профессионального образования: нормативно-бюджетной модели, ориентированной на финансирование содержания учебных заведений; модели, основанной на финансово-хозяйственной самостоятельности бюджетного или автономного образовательного учреждения; бюджетной модели распределения финансовых ресурсов по результатам. Характеристика названных моделей бюджетного обеспечения и финансирования НПО и СПО сопровождается выявлением их особенностей и механизмов реализации, определением достоинств, недостатков и условий применения.

Уже на этом этапе исследования в работе ставятся вопросы о необходимости дальнейшего развития диверсификации и многоканальности бюджетных и небюджетных источников финансирования НПО и СПО, повышения инвестиционной привлекательности их учреждений путем проведения гибкой налоговой и кредитной политики, создания эффективных механизмов образовательного кредитования и государственно-частного партнерства на договорной основе (в том

числе трехсторонней), развития форм соучредительства и бизнес-заказов на подготовку кадров рабочих специальностей и среднего технического персонала. В связи с вышеизложенным предлагаются следующие направления развития системы финансового обеспечения НПО и СПО:

- создание многоканальной системы бюджетного финансирования на основе нормативного подушевого и программно-целевого методов, субсидий и субвенций;
- разработка нормативов подушевого финансирования на основе норм трудоемкости, материалоемкости и фондоемкости образовательных услуг;
- формирование целевых федеральных, региональных и муниципальных программ развития этого сектора профессионального образования;
- создание федерального и региональных фондов финансирования НПО и СПО;
- расширение и диверсификация небюджетных источников финансирования путем широкого привлечения средств работодателей и инвесторов, включая внедрение различных форм государственно-частного партнерства; другие направления.

При переходе бюджетных образовательных учреждений НПО и СПО на нормативно-подушевое финансирование, как одного из направлений развития системы финансового обеспечения сектора, акцент в осуществлении финансирования должен смещаться с момента обоснования бюджетной сметы на момент формирования цены образовательной услуги. Изменение механизма финансирования должно отразиться на смягчении процесса санкционирования расходов учебных заведений органами Федерального казначейства при сохранении контроля за сметными расходами со стороны последних. В свою очередь, формирование нормативов подушевого финансирования необходимо осуществлять на основе минимальных социальных стандартов. При расчете последних следует исходить из следующих результирующих показателей отдельно по НПО и СПО: 1) количество выпускников, соответствующее потребностям экономики, определяемое на основе баланса трудовых ресурсов; 2) цена обучения 1 учащегося, полностью покрывающая все затраты учреждения и разработанная с учетом достойного уровня оплаты труда его работников. В качестве минимальных социальных стандартов предложено использовать величину федерального долговременного норматива бюджетного финансирования НПО и СПО в расчете на 1 обучающегося. Это позволит, с одной стороны, заинтересовать учебные заведения в повышении качества образовательных услуг, а с другой стороны, привлечь государственные учреждения к оказанию образовательных услуг в рамках выполнения ими программ государственных образовательных заказов на подготовку квалифицированной рабочей силы.

Далее в работе подробно описываются методические подходы и приемы, необходимые для расчета частных нормативов и общей нормативной потребности НПО и СПО в финансовых ресурсах, исходя из: существующего контингента; норм покрытия текущих затрат (в перспективе - всех затрат); социальных норм, гарантирующих определенный уровень жизни отдельных групп населения (про-

житочный минимум, заработная плата в промышленности); пороговых значений нормативов оплаты труда в зависимости от квалификации работников; нормативного соотношения учащихся профессионального образования на 10 тыс. жителей и др. В результате была разработана и предложена следующая уточненная и адаптированная к НПО и СПО формула расчета годовой нормативной потребности в финансовых ресурсах (Т) их образовательных учреждений:

$$T = 12 \times Зср.пр. \times (Кппс + Куа \times Кш) \times Сд \times \left( 1 + \frac{H}{100} + \frac{X}{100} + \frac{Уцх}{Узх} \right) + 12 \times Зпр.мин \times Кд \times Сд + Нкпн \times Сд \times 303$$

где: 12 - количество месяцев; Зср.пр. - средняя месячная заработная плата в промышленности (руб.); Кппс - норматив средней месячной ставки (должностного оклада) преподавательского состава (включая мастеров производственного обучения), определяемый отношением средней месячной ставки к средней месячной зарплате в промышленности; Куа - норматив средней месячной ставки оплаты труда учебно-вспомогательного (УВП) и административно-обслуживающего персонала (АОП), определяемый ее отношением к средней месячной зарплате в промышленности; Кш - норматив численности УВП и АОП, определяемый отношением этой численности к численности преподавательского состава; Сд - среднегодовая численность учащихся (дневное отделение); Н - начисления на заработную плату в государственные внебюджетные социальные фонды (%); Х - норматив хозяйственных и других текущих расходов (%); Уцх, Узх - индексы цен и зарплаты, соответственно, на момент установления норматива хозяйственных расходов (или официальный индекс инфляции); Зпр.мин. - прожиточный минимум в стране (руб.); Кд - норматив минимальной месячной стипендии обучающихся, определяемый ее отношением к прожиточному минимуму в стране; Нкпн - компенсационные выплаты на питание в расчете на 1 учащегося (руб.); 303 - количество учебных дней в году.

Переход на бюджетирование, ориентированное на результаты, требует не только разработки нормативов, но и результатизирующих показателей. В этой связи в диссертации предлагается формализованная система показателей деятельности образовательных учреждений, адаптированная для НПО и СПО, которая может использоваться при годовом планировании бюджетного финансирования и непосредственном финансировании учреждений НПО и СПО. Такие результатизирующие показатели разделены на следующие группы: показатели численности обучающихся; показатели динамики численности педагогических работников, их качественного состава и изменения учебной нагрузки; показатели динамики общих доходов образовательного учреждения; показатели динамики всех небюджетных доходов образовательного учреждения; показатели динамики небюджетных доходов образовательного учреждения, получаемых за счет платного обучения; показатели динамики оплаты труда педагогических работников; показатели динамики имущества учреждения; показатели качества образования; показатели финансового плана, характеризующие эффективность хозяйствования.

**Третья группа проблем** связана с дальнейшим развитием системы финансового обеспечения НПО и СПО, в том числе, путем поиска дополнительных источников и разработки альтернативных механизмов финансирования этого сектора профессионального образования.

В качестве альтернативных традиционным источникам финансирования НПО и СПО в порядке развития небюджетных механизмов выделены: финансирование учебных заведений на возмездной основе с использованием инструментов фи-

нансового рынка, в том числе кредитного рынка и рынка государственных ценных бумаг; предоставление образовательных кредитов; благотворительные взносы, спонсорские гранты и помощь организаций и физических лиц; реализация платных образовательных и иных услуг. В работе рассмотрены основы, определены условия, пути и организационные механизмы задействования названных небюджетных источников в финансировании российских НПО и СПО.

Важным результатом исследования является разработанная комплексная модель системы финансового обеспечения функционирования и развития НПО и СПО, представленная на Рис.1.

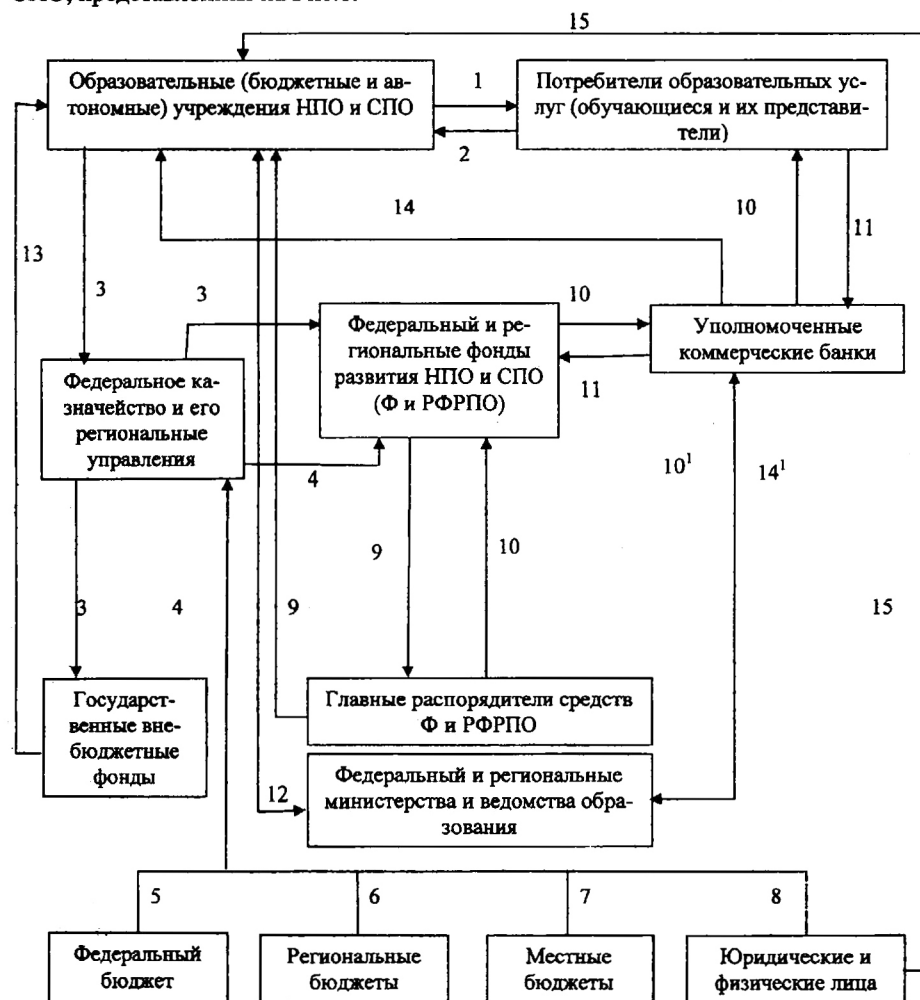


Рис. 1. Модель системы финансового обеспечения функционирования и развития НПО и СПО

Обозначения:

- 1 - предоставление образовательных услуг;
- 2 - плата за обучение лиц, получающих образовательные услуги на коммерческой основе;
- 3 - налоговые платежи образовательных учреждений (за исключением единого социального налога), зачисляемые, как целевые источники, в Федеральный и региональные фонды развития НПО и СПО, а также платежи единого социального налога, зачисляемого в государственные внебюджетные фонды;
- 4 - перечисление, распределение и зачисление средств бюджетов публично-правовых образований, юридических и физических лиц в Федеральный и региональные фонды развития НПО и СПО для финансирования деятельности образовательных учреждений;
- 5 - средства федерального бюджета, предназначенные для финансирования федеральных целевых долгосрочных программ развития НПО и СПО и поддержки учащихся в форме субсидий и субвенций, а также для выполнения федеральных образовательных заказов на подготовку кадров отдельных рабочих специальностей;
- 6 - средства региональных бюджетов, выделяемые в пределах лимитов бюджетных ассигнований на выполнение функций бюджетных образовательных учреждений НПО и СПО в соответствии с бюджетными сметами, а также в форме субсидий автономным образовательным учреждениям на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных образовательных услуг;
- 7 - средства местных бюджетов в форме субсидий и субвенций, выделяемые для участия в реализации федеральных (региональных) образовательных программ развития НПО и СПО, а также для выполнения муниципальных образовательных заказов по подготовке кадров определенных рабочих специальностей и среднего технического персонала;
- 8 - средства юридических и физических лиц, направляемые в ФирРПО для софинансирования расходов на подготовку кадров рабочих специальностей и среднего технического персонала на основе договоров с образовательными министерствами и ведомствами в порядке государственно-частного партнерства, благотворительности и т.п.;
- 9 - финансирование расходов НПО и СПО на выполнение функций бюджетными образовательными учреждениями, на возмещение нормативных затрат автономных образовательных учреждений по оказанию государственных образовательных услуг, на реализацию федеральных (региональных) долгосрочных программ развития НПО и СПО, на выполнение федеральных и муниципальных образовательных заказов и выполнение договоров образовательных министерств и ведомств с юридическими и физическими лицами;
- 10, 11 - предоставление (10) беспроцентных образовательных кредитов учащимся (их представителям) для получения профессионального образования на коммерческой основе за счет средств Ф и РРПО или компенсация уполномоченным банкам потерь на процентах при выдаче таких кредитов за счет ресурсов этих банков, а также возврат (11) указанных кредитов;
- 10<sup>1</sup>, 14<sup>1</sup> - договорные отношения образовательных министерств и ведомств с уполномоченными банками по поводу образовательного кредитования учащихся (их представителей), льготного кредитования образовательных учреждений и соответствующей компенсации процентов по беспроцентным образовательным кредитам и льготным кредитам учебным заведениям;
- 12 - сметно-плановые, информационные, договорные и иные правовые отношения образовательных учреждений с образовательными министерствами и ведомствами;
- 13 - финансирование публичных нормативных обязательств в виде пособий, компенсаций и других социальных выплат работникам учреждений НПО и СПО, а также осуществления мер их социальной поддержки;
- 14 - предоставление кредитов, в том числе льготных, образовательным учреждениям НПО и СПО на цели обеспечения образовательного процесса и капитальные расходы;
- 15 - средства юридических и физических лиц, направляемые непосредственно учебным заведениям на финансирование расходов на целевую подготовку кадров по договорам работо-

*дателей с конкретными образовательными учреждениями, а также в виде добровольных пожертвований, благотворительных взносов и т.п.*

Предлагаемая модель выгодно отличается от действующей системы финансового обеспечения, поскольку имеет следующие особенности и преимущества.

Во-первых, она основана на принципах многоуровневости, многоканальности и диверсификации источников финансирования бюджетных и автономных учреждений НПО и СПО, включая в себя всю совокупность возможных бюджетных и небюджетных источников, предназначенных для финансирования не только текущих, но и программно-целевых инвестиционных расходов на развитие учебных заведений (их расширение, материально-техническое обеспечение и т.д.).

Во-вторых, большая часть источников финансирования аккумулируется в специально создаваемых в составе федерального и региональных бюджетов Федеральном и региональных фондах развития НПО и СПО (Ф и РФРПО), из которых будет финансироваться большая часть соответствующих целевых расходов. Необходимость создания таких фондов вызвана приоритетностью ускоренного развития НПО и СПО для экономики России и одновременно необходимостью целевого, результативного и эффективного расходования всех бюджетных и небюджетных средств. Взаимодействие между Федеральным и региональными фондами должно осуществляться на принципах распределения доходных и расходных полномочий органов публичной власти в соответствии с Бюджетным и Налоговым кодексами РФ.

В-третьих, участие самих образовательных учреждений НПО и СПО в формировании ФиРФРПО путем непосредственного зачисления их налоговых платежей в полном объеме (кроме единого социального налога) в названные фонды в пропорциях, установленных для соответствующих налоговых доходов Налоговым и Бюджетным кодексами РФ. Необходимость придания этим налогам строго целевого назначения обусловлена социально-экономической спецификой налогоплательщиков, целесообразностью рационализации бюджетных потоков путем внедрения механизма "рефинансирования налогов", созданием дополнительных стимулов для учреждений НПО и СПО.

В-четвертых, в систему финансового обеспечения НПО и СПО включены такие новые элементы, как государственно-частное партнерство, в том числе на основе заключенных работодателями договоров с образовательными ведомствами или непосредственно с учебными заведениями, а также механизмы льготного кредитования учащихся и образовательных учреждений (для бюджетных учреждений необходимо изменить соответствующие запретительные положения Бюджетного кодекса РФ).

Заканчивается исследование разработкой механизмов государственно-частного партнерства в НПО и СПО с целью развития частной инициативы и привлечения частных инвестиций при сохранении государственного контроля над активами профессионального образования. Сначала раскрывается содержание государственно-частного партнерства (ГЧП) как системы договорных отношений по привлечению частных источников финансирования и реализации образовательных проектов, в том числе инвестиционных. С методологических пози-



ций определяется круг участников ГЧП со стороны государства (муниципальных образований) и частного сектора, оценивается опыт применения ГЧП в России и возможность его использования в НПО и СПО, определяются внешние и внутренние факторы, сдерживающие его распространение и дальнейшее развитие, а также формы партнерских отношений.

Для привлечения частных инвестиций в НПО и СПО в форме государственно-частного партнерства в работе предлагается использовать и развивать такие виды взаимодействия государства и бизнеса как: эндаумент (образовательное кредитование); соучредительство; благотворительные фонды; образовательные и производственно-образовательные кластеры; кооперация; концессия. По каждому из названных видов ГЧП определены достоинства и недостатки, условия и возможности применения и дальнейшего развития в НПО и СПО. Особое внимание уделяется налоговому стимулированию участников ГЧП с учетом возможностей использования налоговых льгот (налоговых освобождений, налоговых скидок, пониженных налоговых ставок и др.) по налогу на прибыль, налогу на имущество организаций, транспортному налогу и другим налоговым платежам.

## **СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:**

1. *Киринюк А.А.* Финансирование расходов бюджетного образовательного учреждения начального профессионального образования //Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2008. № 5(24). - 0,5 п.л.
2. *Киринюк А.А.* Повышение эффективности государственной финансовой поддержки профессионального образования в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2009. № 1(25).- 0,5 п.л.

### **Статьи и тезисы докладов в других изданиях:**

3. *Киринюк А.А.* Оценка бюджетного финансирования начального и среднего профессионального образования в России //Финансовый механизм экономического роста России: Сб.научн.трудов. Выпуск 2 / Под ред. В.В. Степаненко. – Саратов: СГСЭУ, 2007. - 0,7 п.л.
4. *Киринюк А.А.* Финансовое обеспечение профессионально-технического образования: мировая практика //Экономика и управление предприятиями: методы, модели, технологии: Сб. научн.трудов /Отв.ред. В.И. Долгий. – Саратов: Научная книга, 2008.- 0,5 п.л.
5. *Киринюк А.А.* Развитие системы финансового обеспечения начального и среднего профессионального образования. – Саратов: СГСЭУ, 2009 – 2,0 п.

102

Подписано в печать 19.03.2009 г.  
Бумага типогр. №1  
Печать офсетная  
Заказ 103

Формат 60x84 1/16  
Гарнитура "Times"  
Уч.-изд. л. 1,0  
Тираж 100 экз.

Издательский центр Саратовского  
государственного социально-экономического университета.  
410003, Саратов, Радищева, 89.